

Parecer N.º	DSAJAL 17/19
Data	29 de janeiro de 2019
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Apoio Financeiro Clube associativo Lei 75/2013 Competências da Câmara Municipal
----------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ..., por ofício de ... de ... do ano findo, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

Serve o presente para, solicitar a V. Exa, ao abrigo da alínea f) do artigo 5.º da Portaria nº 528/2007, de 30 de abril, se digne emitir parecer jurídico sobre a seguinte questão/dúvida:

Dispõe a alínea o) do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que compete à câmara municipal *«Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos»*.

Compete ainda à câmara municipal, de acordo com a alínea u) do mesmo dispositivo legal *«(...) apoiar atividades de natureza social, cultural educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças»*.

Com este enquadramento legal, propôs o Presidente à Câmara Municipal [entre o mais] a atribuição de um apoio financeiro, no montante de 500,00€ [quinhentos euros], à ... (clube A) ... de ... [Cfr. doc. nº 1].

Esta Associação foi constituída em ...05.19..., conforme escritura de constituição, Estatutos e respetiva publicação no DR, que se juntam como doc. n.º 2.

Dos referidos documentos resulta, assim, tratar-se, a nosso ver, de uma entidade legalmente constituída, cujo objeto é o de *«estimular e fomentar o ideal de servir, como base de todo o empreendimento digno, promovendo e apoiando: 1.º O desenvolvimento do companheirismo, como elemento capaz de proporcionar oportunidades de servir; 2.º O reconhecimento do mérito de toda a ocupação útil e a difusão das normas de ética profissional; 3.º A melhoria da comunidade, pela conduta exemplar de cada um na vida pública e privada; 4.º A aproximação dos profissionais de todo o mundo, visando a consolidação das boas relações, da cooperação e da paz entre as nações»*.

Tendo sido suscitadas dúvidas, durante a discussão da proposta em reunião do executivo municipal do dia 20..., quanto à legalidade daquela atribuição, a Câmara Municipal deliberou, quanto a esta parte, sob proposta do Presidente da Câmara *«(...) atribuir um apoio financeiro ao ... (clube A) ... de ..., no montante de 500,00€ (quinhentos euros), sob condição de parecer favorável da CCDR-C, quanto à legalidade daquele apoio»*. [Cfr. deliberação da câmara municipal de 20..., junta como doc. n.º3].

Assim, e em cumprimento da sobredita deliberação, solicita-se a V. Exa a emissão de parecer jurídico sobre a questão colocada.

Porque o pedido de parecer não se fazia acompanhar de qualquer análise ou pronúncia dos serviços da edilidade sobre o assunto em dissídio, nem o mesmo se apresentava claro quanto ao que haveria de ser objecto de análise no parecer, foram solicitadas a autarquia tais informações, aproveitando-se ainda o ensejo para esclarecer que o *aconselhamento jurídico desta CCDRC sobre questão que lhe seja colocada por uma autarquia não constitui nem pode constituir condição e, menos ainda, condição necessária e suficiente, para que se possa considerar aprovado ou praticado qualquer acto administrativo da única responsabilidade e competência dos órgãos das autarquias locais (...)* pois que aqui se está *no domínio do auxílio e apoio técnico na área jurídica* [às autarquias locais, uma atribuição das CCDR], *pelo que não só as opiniões jurídicas emitidas pela CCDRC, não têm, pela natureza dos órgãos e sectores da administração em presença, qualquer carácter obrigatório ou vinculativo para as autarquias locais peticionantes, como também não fazem legalmente parte nem instruem obrigatória ou vinculativamente, os procedimentos administrativos a que se refiram (...)* pelo que (...) *não pode, em caso algum, ser entendido que a atribuição do apoio financeiro em causa fique dependente ou se verifique por via do sentido de eventual parecer da CCDRC (...)*.

A edilidade, satisfazendo o pedido, veio juntar subsequentemente pronúncia jurídica do seguinte teor:

Assunto: Apoio Financeiro à ... (clube A) ... de ...

De: Gabinete Jurídico

I - Da Proposta em causa

Foi oportunamente agendado pelo Senhor Presidente da Câmara para deliberação na reunião do executivo municipal do dia .../.../20..., a atribuição de um apoio financeiro, no montante de 500,00 € [quinhentos euros], à ... (clube A) ... de ..., Associação com sede na Estrada Nacional nº ..., Freguesia e Concelho de

O ... (clube A) ... de ... constituiu-se como Associação por escritura pública lavrada em .../.../19..., e conforme consta do texto da mesma e no artigo 3.º dos seus Estatutos, com o objecto de "estimular e fomentar o ideal de servir, como base de todo o empreendimento digno, promovendo e apoiando, primeiro, o desenvolvimento do companheirismo como elemento capaz de proporcionar oportunidades de servir,

segundo, o reconhecimento do mérito de toda a ocupação útil e a difusão das normas de ética profissional, terceiro, a melhoria da comunidade pela conduta exemplar de cada um na sua vida pública e privado, quarto a aproximação dos profissionais de todo o mundo, visando a consolidação das boas relações, da cooperação e da paz entre as nações".

II - Dos Factos:

Durante a discussão da Proposta, foram suscitadas dúvidas por um Vereador do Executivo Municipal sobre a legalidade da aprovação daquele apoio financeiro, considerando que o ... (clube A) ... de ... não se assemelha a nenhuma IPSS ou Associação, tanto mais que somente se pode ser associado por convite, não sendo, por conseguinte, aberta a qualquer pessoa, tendo aquele Vereador solicitado ao Presidente da Câmara que equacionasse a possibilidade de pedir um parecer à CCDR-C sobre a legalidade da atribuição daquele apoio financeiro.

III - Do Direito aplicável:

Dispõe a **alínea o)** do n.º 1 do artigo 33.º do Anexo I à Lei 75/2013, de 12 de setembro que compete à câmara municipal «Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos».

Compete ainda à câmara municipal, de acordo com a **alínea u)** do mesmo dispositivo legal «(...) apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças».

Em nenhum dos normativos antes citados refere que os destinatários entidades e organismos legalmente existentes [na alínea o)] e actividades [na alínea u)] refere como obrigatoriedade serem promovidas por uma Associação, já que no **primeiro caso limita** apenas a que sejam entidades e organismos legalmente existentes e que o apoio tenha em vista a execução de obras ou a realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos e no segundo caso o limite é que o apoio se destine a atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município.

Parece assim que, embora se possa reconhecer não ser o ... (clube A) ... de ... uma Associação típica, cuja entrada como associado depende apenas da vontade unilateral de qualquer cidadão maior de idade no gozo pleno dos seus direitos, teremos também sempre que reconhecer» em contrapartida, tratar-se de uma entidade legalmente existente.

E assim sendo, consubstancia-se quer no normativo previsto quer

- na alínea o) desde que o apoio se destine á execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos, quer,
- na alínea u) do n° 1 do mesmo artigo 33° desde que a actividade a que se destina o apoio tenha natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças.

Aliás, em nenhum dos normativos daquelas alíneas restringe que aqueles apoios tenham que ter como requerentes e destinatários pessoas colectivas constituídas sob a forma de Associação e sejam ou não IPSS, porque a maior parte das associações não são IPSS.

IV - Conclusão:

Não restringindo assim a legislação em vigor aplicável, que os apoios só possam ter como destinatários exclusivos as Associações *lato sensu* e ou IPSS *strito sensu* e não tendo ainda entrado em vigor o Regulamento de Apoio às Associações, parece-me s.m.o., ser legal a concessão daquele apoio financeiro ao ... (clube A) ... de ..., desde que o apoio a conceder se destine aos fins e ou actividades ante referidas, devendo solicitar-se um Parecer à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro sobre a legalidade da concessão do apoio em controvérsia, nos termos do deliberado naquela Reunião .../.../20... da Câmara Municipal.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Não se descortinando, dos elementos carreados pela edilidade, outro qualquer outro fundamento ou razão, designadamente de natureza substancial, que determine controvérsia jurídica, considera-se assim que aquilo que na situação exposta e questionada parece estar em causa é a atribuição, ou antes, a possibilidade ou admissibilidade legal de atribuição, pela câmara municipal de um subsídio a uma entidade que não se assemelha a nenhuma IPSS ou Associação, tanto mais que somente se pode ser associado por convite, não sendo, por conseguinte, aberta a qualquer pessoa.

Esta terá sido, pois, a (única) razão que obstaculizou a atribuição do subsídio – e por isso ela será igualmente a única questão que ora aqui será objecto de análise.

ANÁLISE

2. AS ASSOCIAÇÕES

2.1. Como ponto de partida convirá abordar, ainda que muito sumariamente, a disciplina jurídica das associações.

No mundo das relações jurídicas – ou seja daquela *relação ou situação da vida real disciplinada pelo direito, ou seja, juridicamente relevante*¹ – temos como seus “sujeitos” as pessoas (jurídicas). Ora estas podem ser ou *pessoas singulares* (as pessoas *físicas*, digamos assim)² ou *pessoas colectivas* (ou *morais*, numa designação antiga), as quais *são constituídas ou por uma associação de pessoas ou por um conjunto de bens afectados a certo fim*³.

À luz desta sistemática, o Código Civil disciplina as designadas “*pessoas colectivas*” no *Capítulo II – Pessoas Colectivas do Subtítulo I – Das pessoas do Título II – Das relações jurídicas do Livro Primeiro – Parte Geral*⁴, disciplina essa que ele faz aplicar às *associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados, às fundações de interesse social, e ainda às sociedades, quando a analogia das situações o justifique*⁵, mesmo que estas últimas, as sociedades, sejam sistematizadas como contratos, no âmbito do direito das obrigações⁶.

Temos assim que ao lado das fundações – *pessoa(s) coletiva(s), sem fim lucrativo, dotada(s) de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social*⁷ - e das sociedades – *nas quais duas ou mais pessoas se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício em comum de certa actividade económica, que não seja de mera fruição, a fim de repartirem os lucros resultantes dessa actividade*⁸, temos as associações, consideradas como *uma pluralidade de indivíduos agrupados para a prossecução de um interesse comum a todos eles – os primitivos associados e os que mias tarde venham a fazer*

¹ Vd. FERNANDO ANDRADE PIRES DE LIMA, JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA, *Noções Fundamentais de Direito Civil*, vol. I, 6.º ed. (reimp.), 1973, pág. 218.

² Artigo 66.º e segs. do Código Civil.

³ Vd. PIRES DE LIMA, ANTUNES VARELA, *Noções Fundamentais...*, cit, pág. 226.

⁴ Artigos 157.º e segs. do Código Civil.

⁵ Artigo 157.º do Código Civil.

⁶ Artigo 980.º e segs. do Código Civil.

⁷ Artigo 3.º, n.º 1, da Lei Quadro das Fundações (Lei n.º 24/2012, de 9 de Julho, com posteriores alterações).

⁸ Artigo 980.º e segs. do Código Civil.

*parte do agrupamento*⁹.

2.2. Nas associações, que como vimos, *não têm por fim o lucro económico dos associados*, podemos assim encontrar, associações de *fim desinteressado* ou *altruístico* (as associações de beneficência, as corporações de bombeiros voluntários, por ex.), as associações de *fim ideal*, embora *interessado ou egoístico*, como sejam as academias literárias ou científicas, as associações desportivas, de recreio, etc., e ainda as associações de *fim económico*, mas *não lucrativo* (caso típico de certas cooperativas, das associações de socorros mútuos, das instituições particulares de previdência, etc.)¹⁰.

Em todas elas, porém, *o acto de constituição (...) especificará [obrigatoriamente] os bens ou serviços com que os associados concorrem para o património social, a denominação, fim e sede da pessoa colectiva, a forma do seu funcionamento, assim como a sua duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado*¹¹, podendo ainda prever (...) *os direitos e obrigações dos associados, as condições da sua admissão, saída e exclusão, bem como os termos da extinção da pessoa colectiva e consequente devolução do seu património*¹².

Temos assim que os estatutos de uma associação podem especificar (...) *as condições da (...) admissão, saída e exclusão* dos associados – o que significa que a adesão de novos associados não tem que ser necessariamente livre e unicamente dependente da sua vontade de adesão (como se existisse uma obrigatoriedade da associação em o receber como associado), podendo, pelo contrário, encontrar-se sujeita uma qualquer forma de selecção ou escolha por parte dos associados, por si ou através dos órgãos sociais, desde que isso seja estatutariamente previsto¹³.

⁹ MANUEL DE ANDRADE, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. I, reimp, 1964, pág. 54.

¹⁰ Vd. PIRES DE LIMA, ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, vol. I, 4.ª ed., 1987, pág. 161 e seg. e também MANUEL DE ANDRADE, *Teoria Geral...cit.*, págs. 77 e segs..

¹¹ Artigo 167.º, n.º 1, do Código Civil.

¹² Artigo 167.º, n.º 2, do Código Civil.

¹³ Assim, por exemplo, no *Círculo Eça de Queirós* (<http://www.circuloecadequeiroz.com/Home/>), há seis (...) categorias de Associados: A, B, C, Correspondentes, Honorários e Corporativos, sendo que a categoria A integra 202 Associados, sendo o 202.º Associado sempre escolhido pela Direcção, a categoria B integra Sócios supra-numerários que aguardam admissão na categoria A e a categoria C integra os membros do corpo diplomático e consular estrangeiros, devidamente acreditados junto do Governo Português (artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 3, dos Estatutos), sendo que a admissão como sócio é um procedimento com várias formalidades preclusivas. Assim, a proposta para admissão de Sócios nas várias categorias, com excepção de Associados das categorias C, Honorários e Corporativos, terá de ser apresentada e subscrita por dois Sócios da categoria A; a votação dessas propostas efectua-se através do lançamento em urna de esferas pretas e brancas; para a admissão são necessárias, no mínimo, vinte e cinco esferas, sendo que o candidato é recusado se tiverem dado entrada na urna

3. A ASSOCIAÇÃO EM CAUSA

Apreciando a entidade visada no presente parecer – um dos muitos ... (clube A) ... existentes no mundo – apenas do ponto de vista jurídico (o único, aliás, sobre o qual ora qui nos podemos debruçar) encontra-se esta juridicamente constituída como associação à luz da nossa lei civil, conforme resulta dos documentos remetidos¹⁴.

Por esse facto não pode deixar de se considerar que essa entidade tem existência legal, devidamente formalizada, sendo, portanto, uma pessoa colectiva de natureza associativa, dotada de personalidade jurídica, visando a prossecução dos fins sociais previstos nos respectivos estatutos¹⁵. Isso é, aliás, bem sublinhado pela escritura de constituição, quando expressamente refere que as pessoas presentes nesse acto constitutivo “*constituem uma associação*”.

É verdade, porém, que a qualidade de associado e a sua admissão está sujeita um intrincado e ritualístico conjunto de regras, que tornam a admissão condicionada, dependente da observância dessas regras e dos procedimentos de admissão delas resultantes, processo e regras essas que, contudo, são públicas e previstas nos respectivos estatutos.

É assim indubitável que este ... (clube A) ... é uma associação constituída nos termos do direito

*20% ou mais de esferas pretas; a urna para votação mantém-se à disposição dos Sócios durante pelo menos um mês, devendo os Associados que votem, inscrever (...) o seu nome e número de Sócio na lista que ficará junto da urna; só os Associados da categoria A têm direito a votar na admissão a Associados das categorias A, B e Correspondentes (artigo 7.º, n.ºs 1 a 5, dos Estatutos). Também no caso do **Futebol Clube do Porto** (<https://www.fcporto.pt/pt>), os estatutos prevêem que *compete à Direcção regulamentar o processo de admissão de novos associados que terá sempre como base a proposta de um associado Sénior, com pelo menos um ano ininterrupto de antiguidade nesta categoria. A Direcção deverá deliberar sobre essa admissão na primeira reunião ordinária que se realizar no período de pelo menos 48 horas a contar da data de entrada da proposta, sendo que o indeferimento da admissão deve ser comunicado ao proponente por carta registada com aviso de recepção (...)* (artigo 24.º, n.º 1 e 2, dos Estatutos). Por fim, os estatutos da **Sociedade de Instrução e Beneficência A Voz do Operário** (<http://www.avozdooperario.pt/index.php>), entidade com a natureza de IPSS, dizem que *podem ser sócios todos os indivíduos de ambos os sexos, seja qual for a sua nacionalidade* (artigo 6.º, n.º 1).*

Temos assim vários exemplos de como a admissão de novos associados sócios pode ser estatutariamente sujeita a diferentes regras e condições de admissão, que vão da total liberdade de admissão até à limitação do número de associados e ao estabelecimento de apertadas (e discricionárias) condições para a sua admissão.

¹⁴ Assim, a escritura de constituição da associação lavrada em ... de ... de 19..., bem como os respectivos Estatutos e a publicação em Diário da República da sua constituição.

¹⁵ De acordo com o Artigo III dos seus Estatutos – mais ou menos similar ao de qualquer dos demais clubes ... (A) ... - o *Objetivo do ... (clube A) ... é estimular e fomentar o ideal de servir, como base de todo empreendimento digno, promovendo e apoiando:*

Primeiro. *O desenvolvimento do companheirismo como elemento capaz de proporcionar oportunidades de servir;*

Segundo. *O reconhecimento do mérito de toda ocupação útil e a difusão das normas de ética profissional;*

Terceiro. *A melhoria da comunidade pela conduta exemplar de cada um na sua vida pública e privada;*

Quarto. *A aproximação dos profissionais de todo o mundo, visando a consolidação das boas relações, da cooperação e da paz entre as nações.*

vigente e, por isso, reunido todos os requisitos para se considerar ter existência legal.

4. A ATRIBUIÇÃO DE APOIOS

Em termos gerais e abstractos, a atribuição de apoios a associações pode colocar-se em dois diferentes planos: num deles estarão em causa apoios à própria associação, visando o seu funcionamento, operacionalidade e/ou existência; no outro plano poderemos colocar os apoios à acção/às acções (à actividade(s)) desenvolvida(s) pela associação.

Ora na al. o) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL¹⁶, prevê-se que a câmara municipal (órgão executivos do município) possa estabelecer *as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes*, deixando assim uma ampla margem de manobra para o estabelecimento de diversas tipologias de apoios, dos quais a referida norma elenca exemplificativamente a *execução de obras, a realização de eventos com interesse para o município e a informação e defesa dos direitos dos cidadãos*.

Para além do referido, a lei não prevê qualquer outro requisito ou exigência para atribuição de tais apoios, mormente no que se refere à maior ou menor amplitude ou facilidade de associação de novos associados ou à natureza do ente associativo. Na verdade, a lei nem sequer alude a associações ou IPSS¹⁷ mas unicamente a *entidades e organismos legalmente existentes*, pelo que os âmbito dos destinatários dos possíveis apoios vai para além de associações e IPSS, podendo, pois abranger outras entidades (por exemplo, uma fundação ou uma entidade da economia social, mas não só) conquanto estas se encontrem legalmente constituídas e actuem à luz do quadro legal vigente.

Poder-se-á assim dizer que, em última análise, o critério de atribuição de tais apoios deverá ter como ponto de partida a prossecução, por uma entidade (que pode ser uma associação ou uma IPSS, mas não só nem necessariamente), por via da acção por si desenvolvida no cumprimento

¹⁶ O *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

¹⁷ Nos termos do artigo 2.º dos Estatutos das Instituições de Solidariedade Social, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 172.º-A/ 2014, de 14 de Novembro, alterado pela Lei n.º 76/2015, de 28 de Julho, estas podem assumir a forma de *associações* (de solidariedade social ou mutualistas ou de socorros mútuos), de *fundações* (de solidariedade social) e de *irmandades da misericórdia* (que são, também elas, associações (de fiéis) erigidas sob a égide do direito canónico mas reconhecidas e aceites pelo direito civil).

dos seus objectivos (finalidades) estatutários, de *interesses públicos locais* relevantes e suficientemente importantes para deverem merecer a atenção da edilidade e a deliberação da concessão de um apoio (que pode revestir as mais diversas formas que não apenas a de subsídio financeiro) de sua parte. Não são, pois, a *forma* ou a *natureza* da entidade que constituem a razão de ser da atribuição do apoio pelo município, mas sim a actividade ou acção que ela desenvolva em prol da comunidade local ou da prossecução de interesses públicos locais ou que possam ser considerados como (também) localmente relevantes.

CONCLUINDO

Assim sendo e por quanto fica dito, caso a razão para a não atribuição de um subsídio à entidade ora aqui em questão – um ... (clube A) ... - assente apenas e só no facto de que esta *associação ... não se assemelha a uma IPSS ou a uma associação* bem como porque dela *somente se pode ser associado por convite, não sendo, por conseguinte, aberta a qualquer pessoa*, há que considerar que tais motivos não podem ser considerados como suficientes ou idóneos para, apenas por eles, se constituírem como razão para essa não atribuição de apoio – apoio esse que, não fossem tais razões, essa associação (que efectiva e legalmente o é) dele poderia ser merecedora, na medida em que se possa considerar que a sua acção se compagina e prossegue o interesse público local.

Salvo semper meliori judicio